

2004 年第 2 期  
总第 282 期

企 业 经 济  
ENTERPRISE ECONOMY

NO. 2 2004  
Serial NO. 282

# 关于我国城镇贫困人口问题的几点思考

瞿群臻

(厦门大学经济学院, 福建 厦门 361005)

[摘 要] 在我国农村贫困人口逐年减少的趋势下,我国城镇贫困人口数量近年来却呈现日益增加的态势。虽然,各级政府和社会各界在城镇扶贫工作中已经做了一些工作。但是,从总体上看,对城镇贫困问题的严重性、艰巨性以及长期性普遍认识不足。采取的手段和措施多为一些临时性的救急措施,不能适应城镇贫困的严峻现实。为了从根本上解决城镇居民贫困问题,就要寻求影响城镇贫困人口的内因决定因素,进而探索一条城镇贫困人口脱贫的根本途径。

[关键词] 城镇;贫困人口;人力资源

[中图分类号] F126 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5024(2004)02-0023-02

## 一、前言

20世纪90年代中期以来,中国城镇贫困人口问题日益引起政府和社会的关注,1997年9月,为妥善解决城市居民中日趋凸现的贫困人口的生活困难问题,国务院专门以文件的形式,发出了关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知,并召开全国电视电话会议加以贯彻落实。特别是2002年国务院总理朱镕基在《政府工作报告》中对如何帮助低收入群体增加收入作出了特别强调——“对弱势群体给予特殊的就业援助”,在2002年的两会中仅涉及劳动保障和救助的提案就达100多个。弱势群体是在身体、精神、文化、技能等方面存在缺陷或由于经济、政治和社会某种机制的缺失造成经济收入低下,生活极端困难的城镇贫困人口。贫困是一个世界性的问题,在世界绝大多数国家或地区中,都存在着数量不等的贫困人口。尽管他们贫困的程度不同,但相对于该国或地区中的非贫困人口来说,他们是处于困境境地的人们,是社会上的弱势群体,是需要政府和社会救助的对象。

在计划经济体制下,我们所强调的职工、企业和国家三者之间的特殊利益关系,使企业的职工群体对企业、对国家形成了高度的信任感和依赖感。但是随着经济体制改革的进行,三者之间的这种特殊的利益关系也随之得以改变和调整,尤其是当职工处于贫困状态时,就更容易引发社会矛盾。虽然,各级政府和社会各界在城镇扶贫工作中已经做了一些工作。如普遍实行的“最低工资标准”、“最低生活保障线”、“送温暖工程”、“再就业工程”等,这些做法体现了政府和社会对贫困居民的关心。但是,从总体上看,对城镇贫困问题的严重性、艰巨性以及长期性普遍认识不足,采取的手段和措施都是比较落后的,多为一些临时性的救急措施,不能适应城镇贫困的严峻现实,社会化的反贫困体系及社会救助体系尚未建立。要从根本上解决城镇居民贫困问题,就要改

变扶贫工作的观念和方法,变被动式扶贫为开发式扶贫,大力开发城镇贫困人口的人力资源,变“输血”为“造血”,进而实现“开发——就业——开发”的良性循环过程。

## 二、城镇贫困人口现状

过去很长一段时间,中国农村贫困人口问题的严重性掩盖了城镇的贫困人口问题。政府投入大量的人力、物力和财力,用于农村地区的扶贫工作。经过20多年的不懈努力,农村扶贫工作取得了巨大的成就。农村地区贫困人口数量从1978年的25000万人逐步减少到1985年的12500万人和1993年的8000万人。1994年2月国务院召开全国扶贫开发工作会议,制定了“国家八七扶贫攻坚计划”,计划用七年时间,解决农村8000万贫困人口的温饱问题。没有解决温饱问题的贫困人口从1978年的2.5亿人减少到了1995年底的0.65亿人,使我国占世界贫困人口的比重从70年代的1/4减少到现在的1/20。到1999年,农村贫困人口减少到4200万人;到2000年末,除了一部分丧失劳动能力的残疾人、社会保障对象和一部分缺乏基本生产、生活条件的特困人口外,其余2000万左右的贫困人口摆脱了贫困。

与农村贫困人口逐步减少的趋势相背离,我国城镇贫困人口数量近年来却呈现日益增加的态势。按照民政部的界定,城市贫困人口是指:“企业破产后的失业人员、被解雇人员、亏损企业职工和退休人员”。随着经济体制改革的深化,在经济结构调整和企业经营机制转换过程中,出现了一大批破产企业和停产、半停产企业的职工以及下岗人员,他们的收入低,生活困难。加上一些离退休人员 and 无业人员形成了城市居民中新的贫困人口。20世纪90年代城镇公开失业人口和失业率不断增加。1980年全国城镇公开失业人口达到高峰,为541.5万人,失业率为4.9%,尔后不断下降,到1985

[收稿日期] 2003-09-08

[基金项目] 国家社会科学基金项目(02CJY002)

[作者简介] 瞿群臻(1964-),女,湖北罗田人,华侨大学经济管理学院副教授,厦门大学经济学院博士生,主要从事劳动经济学、人力资源开发与管理研究。

年达到最低点,分别为 238.5 万人和 1.8%;到 1990 年分别提高到 383.2 万人和 2.5%,尔后又不断上升。据国家统计局资料,1995 年第 3 季度末,全国城镇登记失业人数为 480.3 万人,停产、半停产企业职工为 754 万人。据劳动部统计,1996 年第 1 季度末,全国城镇登记失业人员达到 530 万人,比 1995 年同期增长 10.4%,城镇失业率为 2.8%。到 1999 年公开失业率人口已高达 575 万人,失业率上升为 3.1%。同时,由于物价上涨,救济标准低,原有城市社会救济对象的生活更加困难,新旧贫困人口构成了为数不小的城市贫困群体。2002 年全国城镇居民低收入户和中等偏下收入户合计占到 64.15%。据国家民政部统计公布,处于极端贫困城镇人口全国有 1497 万人,占城镇人口 3.9 亿人的 3.84%。即每百名城镇居民中大约有 4 人属于难以维持基本生活的贫困人口。加上一般贫困人口合计城镇有 2000 多万不容忽视的贫困人口存在,并且有上升的趋势。城镇居民贫困问题是经济发展过程中,尤其是随着经济体制改革的不断深入而凸现的社会问题。能否解决好这个问题,直接关系到经济的发展和社会的稳定。

城镇贫困人口的分布不均匀,一般大多数分布在中西部城镇,东部地区之间也存在较大的差异,部分城镇贫困较严重。从行业分布看,城镇贫困人口主要集中在政策性亏损和受产业结构调整影响较大的煤炭、机械、纺织等不景气行业。从所有制看,主要集中在国有、集体单位。从家庭及其成员特征来看,城镇贫困人口集中在家庭人口多、就业人口少、就业者文化程度低的家庭。

城镇贫困人口的生活状况主要表现为:城镇贫困人口的人均生活费收入大体上只相当于全国城镇平均水平的一半,并且相对水平呈下降趋势;城镇贫困人口生活连年入不敷出;城镇贫困人口生活质量低,恩格尔系数始终保持在 60%左右,说明城镇贫困人口家庭收入的大部分用来糊口。城镇贫困人口实际获得的消费量,明显低于全国城镇平均水平。

### 三、城镇贫困人口的类型

为了便于有针对性地寻求城镇贫困人口脱贫的根本途径。我们把目前我国城镇贫困人口大概分为以下几类:第一类是社会弱者。这类贫困者在世界各国都存在,包括各种病、残及其他丧失劳动能力导致的贫困者;意外灾害和意外事故形成的贫困者。这类贫困者历来靠民政部门定期定量的救济及其他部门的临时救济来维持生活。这部分城镇贫困人口大约有 15 万户、50 多万人。第二类是下岗失业人员和退休职工为主体的贫困职工群体。这类贫困者在大部分城镇已构成了贫困阶层的主体。造成此类贫困的主要原因有几方面:其一,随着科学技术的发展,产业结构调整的力度不断加大,传统工业不断萎缩,新兴工业日益发展壮大,导致了结构性失业;其二,在激烈的市场竞争中,企业由于自身因素等多方面原因,导致了部分企业破产或勉强维持生存,使大量职工下岗待业;其三,历史遗留问题。五六十年代精简下放又回乡的城镇人员。这类人由于缺乏技术而生活贫困。有 450 多万户、1600 所万人。第三类是没有养老金的老年人口。如 1999 年底上海有 238.5 万 60 岁以上的老年人,享受养老金的退休职工中有一些还是 50-60 岁之间的人员,甚至有一些是 45 岁左右的早退休人员,据抽样调查,这些人员占到退休职工的 20-25%。如果扣除这些人员,那么全市老年人口中估计有 50 万左右没有基本养老金,这其中有一部分是农村老年

人,有部分劳动收入和集体的补助,剩下的有些是从未从事正规就业,有的是在城市化过程中从农村转入城市,有的是因其他原因不能享受养老金待遇,这些人口中已经接受特困救助的人口有 5000 多人。将近有 50 多万户、200 多万人。第四类是进城打工的长期劳务人员。这些进城农民工,他们没有享受到城里劳动者的同等待遇,劳动权益得不到保护,单位并没有按照《劳动法》为他们交纳各种社会保险,他们生活无保障。

### 四、人力资源开发是城镇贫困人口脱贫的内在决定因素

据调查,下岗人员中有相当一部分是由于年龄大、体力差、文化素质和专业水平偏低而被淘汰的,这些人没有完全丧失工作能力,但工作效率偏低。城镇人口贫困的本质原因是什么?人力资源素质低下,人力资本存量不足,不能适应经济转轨对就业提出的新要求。贫穷其本质不是资源的贫乏,不是产值的低下,也不是速度的缓慢,而是人的素质低下,其直接和本质的原因,又是接受教育和训练的程度低下,严重缺乏人力资本的投资。因人力资源素质低下,贫困人口中的文盲半文盲率很高,其掌握先进生产技能的能力就差,失业之后,又无一技之长。正如诺贝尔经济学奖获得者舒尔茨所指出的,穷国贫困的关键因素不是别的,而是人,改善人口质量,可以显著地提高穷人的经济前途和福利。素质低下的人常常表现为一种自我维持文化体系,穷人由于长期生活在贫困之中,形成了一套特定的生活方式、行为规范、价值观念,而且一旦这种“亚文化”形成便对周围的人发生影响,从而世代相传,于是贫困本身也便在这种“亚文化”的保护下维持和繁衍。贫困人口收入低下,营养不良,身体素质不佳,疾病缠身。低收入又使他们无钱上学,受教育年限短,文化程度低,因而接受和掌握新概念和新技能的能力较差,缺乏竞争就业机会的能力。我国人力资源素质低下主要表现在:一是人力资本存量低。1998 年全国 7 亿就业人口中受过大专及以上学历的仅 2000 多万,占 3%;而其中受过大学本科及本科以上学历教育的不到 700 万人,占 1%。即使 2010 年,我国高教在入学率达到 15% 后,就业人口中的大专及以上学历的比例也只有 7%,本科及以上的比例只有 3%,我国仍处于劳动密集型下的人力结构。二是劳动者能力素质处于比较落后的状态,据第四次人口普查资料,我国 1990 年 15-24 岁的青少年有 24591 万(未包括现役军人)。这些青少年正是初中、高中和大学的适龄人口,但他们正在学校上学的只有 3874 万,占 15.75%。而在业人口有 19253 万,占 78.29%,几乎每 5 个人就有 4 个人已经就业。由于青少年过早离开学校,文化素质过低,使得选择职业的余地很小,只能从事体力型劳动。由此,要使他们根本脱贫,只有通过人力资本投资等人力资源开发的多种形式,改善贫困人口身体和文化素质,提高其劳动技能和在现代社会职业市场中的竞争力。进而走向:贫困——重视人力资本投资——造就人才——经济腾飞——由贫变富的良性循环之路。

### 参考文献:

- [1] 吴剑波. 构建城镇弱势群体救助体系[J]. 宏观经济管理, 2002, (7).
- [2] 王爱文. 创业培训——培训工作的新天地[J]. 中国培训, 1999, (8).

[责任编辑 喻俊]